Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 750/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	473/2024
Persona reclamante	Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Almería
Representante	*XXX*
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Almería
Artículos	2 y 7 c) LTPA; 12 LTAIBG; 77 LRBRL; 14, 15 y 16 ROF
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD); Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL); Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF); Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD)

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 20 de mayo de 2024, la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 21 de febrero de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información pública, en los siguientes términos:

> "*[nombre y apellidos], concejala del Grupo Municipal Socialista y de conformidad con lo establecido en la Sección Tercera del Capítulo II del Reglamento Orgánico del Pleno de este Ayuntamiento*
>
> "*SOLICITA*
>
> "*Acceso y copia de la [sic] denuncias de la Inspección de Trabajo recibidas en el Ayuntamiento de Almería durante los 4 últimos años, respuesta de la administración municipal y resultado de la denuncia*".

2. Con fecha 8 de marzo de 2024 la concejala vuelve a solicitar la información requerida, ya que no se ha obtenido respuesta; basando en este caso la solicitud de información en el artículo 12 del

Reglamento Orgánico regulador del Pleno del Ayuntamiento, el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y el artículo 14.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

3. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

Tercero. Contenido de la reclamación

En la reclamación, se manifiesta que:

> "*Con fecha 21 de febrero de 2024, ante el Ayuntamiento de Almería se presenta solicitud de acceso y copia de información relativa a las ¿denuncias de la Inspección de Trabajo recibidas en el Ayuntamiento de Almería durante los 4 últimos años, respuesta de la administración municipal y resultado de la denuncia.¿*
>
> "*Con fecha 8 de marzo de 2024, se reclama nuevamente la solicitud al no haber obtenido respuesta del Ayuntamiento de Almería. Todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG*
>
> "*El artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local (LRBRL), establece que el plazo máximo de de resolución de las solicitudes presentadas por los miembros de las Corporaciones locales será de cinco días naturales a partir del día siguiente al que se hubiera presentado.*
>
> "*El Reglamento de Orgánico de Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Almería establece que la petición se entenderá concedida por silencio administrativo positivo, en el caso de que el Alcalde o, en su caso, el Concejal delegado, o la Junta de Gobierno Local, no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado.*
>
> "*Se presenta esta reclamación considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, así como la reclamación presentada en plazo, en cumplimiento de toda la normativa vigente*".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 27 de mayo de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se recepcionó por la entidad reclamada la solicitud de copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha (fecha envío comunicación inicio a UT) a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 20 de junio de 2024 la persona reclamante presenta escrito de alegaciones a este Consejo, en el que manifiesta, en lo que ahora interesa, que:

> "*Con fecha 14 de junio de 2024 se recibe respuesta de la concejala-delegada del Área de Función Pública y Seguridad Ciudadana en la que se deniega la información solicitada alegando que ¿¿ exige la elaboración y recogida de datos estimativos que no constan en los expedientes correspondientes¿¿*

"*Con fecha 19 de junio de 2024 este Grupo Socialista reitera la petición, disconforme con la respuesta obtenida, reiterando la petición de ¿Acceso y copia de las denuncias de inspección de trabajo recibidas en el Ayuntamiento de Almería durante los 4 últimos años, respuesta de la administración municipal y resultado de la denuncia.¿, es decir, acceso y copia a los expedientes administrativos que deben obrar en el Área de Función Pública y Seguridad Ciudadana, relativos a las denuncias ante la inspección de trabajo recibidas en el Ayuntamiento de Almería y que han sido realizadas por colectivos, sindicatos o empleados públicos municipales y cuyo acceso y copia es fundamental para la defensa de los empleados públicos, en el ejercicio de las funciones que tenemos encomendadas, y conocimiento de las actuaciones del Ayuntamiento de Almería en relación a las denuncias que se formulan ante una Administración tan importante como es la Inspección de Trabajo.*

"*En base a estas nuevas comunicaciones, se le da traslado al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía para su conocimiento y acciones oportunas en relación al expediente ya iniciado: Reclamación 2024/0473*".

Entre la documentación remitida, consta la respuesta de la Concejal Delegada de Área de Función Pública y Seguridad Ciudadana de fecha 14 de junio de 2024, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

"*Que el derecho de acceso a la información por parte de los Concejales del Ayuntamiento aparece consagrado, con carácter general, en los arts. 14 y siguientes del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales (ROF).*

"*Con carácter general, el artículo 14 reconoce el derecho de los miembros de la Corporación a obtener de la Administración la información necesaria que precisen para el desarrollo de su función.*

"*Ahora bien, debe distinguirse, en función de los casos, cuándo estamos ante un supuesto de libre acceso y cuándo el miembro corporativo necesita autorización.*

"*A tal efecto, el libre acceso a la información viene recogido en el 15 del ROF, que recoge los supuestos en los que los miembros corporativos tienen acceso directo a la información deseada, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:*

"*1º.- Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.*

"*2º.- Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.*

"*3º.- Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.*

"*En el presente caso, a la vista de los datos solicitados, no procede estimar sus peticiones por considerar que excede de los límites del derecho a información, al no pretender la consulta de expedientes y documentos, sino que exige la elaboración y recogida de datos estimativos que no constan en los expedientes correspondientes, y dicha tarea recopilatoria de tal cantidad de*

información puede obstaculizar el correcto funcionamiento de esta área. En dicho sentido se pronuncia el articulo 10 del Reglamento Orgánico del Pleno de este Ayuntamiento, que establece como principio para el ejercicio del derecho de información de los concejales que el mismo no podrá implicar una lesión del principio de eficacia administrativa, por lo que habrá de armonizarse con el régimen de trabajo de los servicios municipales y de sus posibilidades, así como que no podrán formularse peticiones de información, genéricas o indiscriminadas, de documentos o de sus copias.

"*Asimismo, indicarle que lo solicitado comporta la elaboración de informes, ex novo, por parte del Servicio de Personal y Régimen Interior, siendo que, con carácter general, los técnicos municipales emiten informes de los expedientes que se tramitan en su dependencia, o que puedan ser solicitados por la Alcaldía o Concejales Delegados en cuestiones de su competencia. Por consiguiente, y de conformidad con lo establecido tanto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, como en el ROF, su petición no puede ser encuadrada dentro de los derechos reconocidos en su condición de concejal de este Ayuntamiento, toda vez que no forman parte de expediente alguno de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 164 ROF.*

"*En dicho sentido se ha pronunciado el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en diversas Resoluciones, tales como la 65/2017 de 3 de mayo y 130/2019, de 13 de abril, estableciendo de manera categórica que las peticiones relativas a que se emitan concretos informes resultan por completo ajenas al concepto de información pública de la que parte la legislación en materia de transparencia, toda vez que con las mismas no se pretende tener acceso a un determinado documento o contenido que previamente obre en poder del órgano reclamado. De igual forma ha determinado en esta última Resolución, que el art. 2a) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA) entiende por "información pública" los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el ámbito subjetivo de dicha Ley, y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Y, ciertamente, las diversas peticiones integrantes de la solicitud que nos ocupa no pueden calificarse como "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia. Así es que, con su solicitud la interesada no persigue tener acceso a documentos o contenidos que ya obren en poder del Ayuntamiento -tal y como exige el transcrito artículo 2a) LTPA-, sino que la entidad municipal elabore ex novo determinados informes sobre concretas materias, petición a la que no se puede accede*".

3. El 31 de julio de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. Entre la documentación adjunta se incluye copia de la Resolución emitida por la Delegación de Área de Función Pública y Seguridad, así como el acuse de aceptación a la notificación realizada con fecha 14 de junio de 2024.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local (LRBRL), establece que el plazo máximo de de resolución de las solicitudes presentadas por los miembros de las Corporaciones locales será de cinco días naturales a partir del día siguiente al que se hubiera presentado.

A su vez, el artículo 14 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), establece que la petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 21 de febrero de 2024, reiterada el 8 de marzo de 2024, y la reclamación fue presentada el 20 de mayo de 2024. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 77 LRBRL, el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Competencia del Consejo para conocer de la reclamación formulada.

1. Las solicitudes de información pública de las que trae causa la presente reclamación fueron formuladas frente el Ayuntamiento reclamado por una concejala, invocando el artículo 77 de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) e invocando el artículo 14 ROF.

Este Consejo había venido inadmitiendo a trámite aquellas reclamaciones presentadas frente a resoluciones expresas o por silencio administrativo presentadas por los miembros electos de las entidades locales cuando las fundamentaban expresa y únicamente en el artículo 23.1 CE, 77 LRBRL o 16 ROF. Sin embargo, a partir de la Resolución 779/2022, y como resultado de diversos pronunciamientos judiciales (especialmente la Sentencia núm. 312/2022, de 10 de marzo, dictada por la sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo), este Consejo admite a trámite estas reclamaciones. Las Resoluciones 780/2022, 32/2023 y 50/2023 confirmaron esta doctrina, que afirma, no solo la admisión a trámite de la reclamación, sino también la aplicación preferente del régimen de acceso a la información contenido en la normativa de régimen local, siendo de aplicación supletoria la de transparencia. En este sentido, la Sentencia 314/2021, de 8 de marzo (casación 1975/2020) lo indica en su Fundamento Jurídico Tercero.

Cuarto. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

El artículo 77 LRBRL establece que "*Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función".*

Los artículos 14. 2 y 3 del ROF establecen que:

2. La petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de solicitud.

3. En todo caso, la denegación del acceso a la documentación informativa habrá de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado.

Además, el artículo 15 del ROF establece que *los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:*

a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.

b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

A su vez, el artículo 5.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía se remite a la legislación básica sobre régimen local en lo que corresponde al estatuto de los miembros de las corporaciones locales andaluzas.

Por su parte, constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

Quinto. Consideraciones sobre el objeto de la reclamación.

1. El objeto de la petición de información fue el siguiente:

"*Acceso y copia de la [sic] denuncias de la Inspección de Trabajo recibidas en el Ayuntamiento de Almería durante los 4 últimos años, respuesta de la administración municipal y resultado de la denuncia*".

En este supuesto, la entidad reclamada no respondió en el plazo de cinco días establecido por lo que la solicitud se debe entender estimada por silencio administrativo a la vista del artículo 14.2 ROF.

El Ayuntamiento contó con la posibilidad de resolver de manera expresa y desestimatoria las solicitudes, si así lo consideraba procedente, en el plazo legal, fundamentándose en los motivos que se han manifestado en la respuesta extemporánea del 14 de junio de 2024 a la persona reclamante. Y aun cuando se estimase que la concesión de la solicitud por silencio debe considerarse nula, o anulable, debería procederse a la revisión de oficio de dicha estimación por silencio, incluso suspendiendo entre tanto la efectividad de la misma, durante la tramitación de la revisión, todo ello conforme a lo dispuesto en los artículos 106 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No habiendo realizado ninguna de estas actuaciones, nos hallamos ante una solicitud estimada por silencio y firme, existiendo una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo (de la Sentencia de 25 de febrero de 2009, entre otras) según la cual, la estimación por silencio produce un acto administrativo que pone fin al procedimiento que, además, tiene efectos desde el vencimiento del plazo máximo para resolver y notificar de forma que, con posterioridad al vencimiento de dicho plazo máximo, ya sólo puede dictarse una resolución expresa que sea confirmatoria del acto producido por silencio.

En el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2009 dispone que el silencio administrativo se configura como una institución en beneficio del administrado, de tal forma que permita a éste, una vez transcurrido un determinado plazo, presumir un sentido positivo o negativo a la solicitud o cuestión planteada a la Administración y poder reaccionar en consecuencia, quedando la Administración vinculada con el silencio positivo, de tal forma que no puede luego dictar una resolución denegatoria.

Tal y como indicábamos en la Resolución 14/2023, la falta de respuesta de la entidad reclamada en el plazo máximo de resolución – cinco días- implica la estimación de la petición por silencio administrativo positivo. Y tal y como indica el artículo 24.2 LPAC, "*La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento*"; y el 24.3. a), "*En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo*".

Este Consejo por tanto solo puede confirmar la estimación realizada *ope legis*, no pudiendo esta resolución modificar el sentido del acto resolutorio.

En este mismo se ha pronunciado, en relación con el derecho de acceso de los concejales la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2023, las Sentencias de los Tribunales Superior de Justicia de Castilla y León núm. 1028/2019, de 19 de julio y 718/2019, de 14 de mayo; y de Extremadura 1363/1996, de 12 de diciembre.

Procede por tanto confirmar la estimación, debiendo la entidad reclamada poner a disposición de la persona reclamante la información solicitada, sin perjuicio de lo que se indica a continuación.

2. En la Resolución reclamada, la entidad inadmite la solicitud de información al considerar que lo solicitado "*exige la elaboración y recogida de datos estimativos que no constan en los expedientes*

correspondientes, y dicha tarea recopilatoria de tal cantidad de información puede obstaculizar el correcto funcionamiento de esta área" añadiendo que "*comporta la elaboración de informes ex novo por parte del Servicio de Personal y Régimen Interior, siendo que, con carácter general, los técnicos municipales emiten informes de los expedientes que se tramitan en su dependencia, o que puedan ser solicitados por la Alcaldía o Concejales Delegados en cuestiones de su competencia. Por consiguiente, y de conformidad con lo establecido tanto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, como en el ROF, su petición no puede ser encuadrada dentro de los derechos reconocidos en su condición de concejal de este Ayuntamiento, toda vez que no forman parte de expediente alguno de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 164 ROF.*

En dicho sentido se ha pronunciado el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en diversas Resoluciones, tales como la 65/2017 de 3 de mayo y 130/2019, de 13 de abril (...)," resoluciones en las que este Consejo consideró que las peticiones de información realizadas, relativas a que se emitieran concretos informes jurídicos, resultaban por completo ajenas al concepto de información pública de la que parte la legislación en materia de transparencia, toda vez que con las mismas no se pretende tener acceso a un determinado documento o contenido que previamente obre en poder del órgano reclamado.

Pues bien, este Consejo debe advertir en todo caso que no considera que se hayan acreditado los motivos técnicos, presupuestarios o de otra índole que justifiquen las dificultades del Servicio de Personal y Régimen Interior del Ayuntamiento para extraer los datos del sistema o sistemas de información que pudieran existir y que hubieran supuesto un esfuerzo que pudiera haber dificultado el funcionamiento de los servicios ordinarios de la entidad reclamada. Pero aun cuando se hubiese acreditado que dar acceso a lo solicitado pudiera implicar la elaboración de informes ex novo por parte del Servicio de Personal y Régimen Interior, en este caso concreto tampoco ello supondría desestimar la reclamación formulada.

Esta misma cuestión ha sido tratada en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 718/2019, de 4 de mayo, en la que se declara que el derecho a que se refiere el artículo 77 de la LRBRL y los artículos 14 A 16 del ROF forma parte del derecho constitucional de participación recogido en el artículo 23.1 de la CE, y constituye la configuración legal de dicho derecho que, precisamente, según ha declarado el Tribunal Constitucional, es un derecho de tal naturaleza, es decir, de los precisados de configuración legal. Pues bien, en tal configuración es cierto que se incluye la facultad de la consulta de documentos e informaciones que obren en poder del Ayuntamiento, pero no el derecho a la elaboración indiscriminada de nuevos informes.

Ahora bien, no es menos cierto que esa misma configuración legal es la que establece que si en cinco días no se responde a lo solicitado habrá que entender estimada la solicitud. De forma que es la propia configuración legal del derecho constitucional la que determina, en primer lugar, los documentos a que hay derecho a acceder (los que obren en poder de la Corporación y no nuevos informes) pero también la que determina, secundariamente, cuáles hay derecho a obtener por concesión tácita o expresa de los mismos por parte de la autoridad competente para concederlos o denegarlos. Es decir, al margen de lo que en principio haya derecho a exigir, la Sala entiende que también forma parte del derecho de información insito en el de participación política el derecho a la entrega de los documentos cuya entrega se ha concedido por la autoridad competente para ello por silencio. Lo cual lleva a la conclusión de que, concedido como fue, por silencio, el derecho y autorización a la obtención de los informes solicitados, forma parte del ejercicio de participación política e información el derecho a que sean efectivamente entregados (previa elaboración previa, en su caso) tales informes (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2003).

3. Este Consejo debe aclarar que, a diferencia de supuestos de hecho similares, en este caso no se ha ordenado la retroacción al momento procedimiental de la realización del trámite de alegaciones a terceras personas previsto en el artículo 19.3 LTAIBG por los motivos que se indican a continuación.

En primer lugar, y según se ha indicado en el primer apartado de este Fundamento Jurídico, la falta de respuesta de la entidad reclamada en el plazo máximo de resolución – cinco días- implica la estimación de la petición por silencio administrativo positivo. Y tal y como indica el artículo 24.2 LPAC, "*La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento"*; y el 24.3. a), "*En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo*". Este Consejo por tanto solo podía confirmar la estimación realizada *ope legis*, no pudiendo esta resolución modificar ni el sentido ni el contenido del acto resolutorio.

Pero es que en segundo lugar, el trámite de alegaciones a terceras personas no está previsto en el regulación específica del derecho de acceso de los concejales y concejalas. Este Consejo no entiende que la normativa de transparencia resulte de aplicación supletoria en este caso, pues considera que la normativa específica no incluyó este trámite debido a la especial consideración del derecho de acceso que tienen los miembros electos de las corporaciones locales acceden a la información. Y es que estos lo hacen con base en el derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23 CE, lo que les coloca en una posición preferente dada la relevancia de las funciones que desarrollan. Así se manifestaba ya en la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 1989:

> *"Este Tribunal Supremo ha señalado con reiteración notoria que el artículo 23.1 de la Constitución, al reconocer el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, implica, a su vez, con relación a los asuntos públicos municipales que los concejales tengan acceso a la documentación y datos de que disponga la Corporación a la que pertenecen, tal como a nivel legal ordinario se recoge en el art. 77 de la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, según el cual «todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función"*

No resultaría coherente con este hecho que este Consejo obligara a la realización de un trámite no previsto en la regulación específica y que retrasara el acceso a la información a los electos locales, sin perjuicio del deber de reserva de estos previstos en la normativa local y del entendimiento, a la vista de la solicitud y la reclamación, de que la información se utilizará para el desarrollo de su función. Esta parecería ser la interpretación a realizar a la vista de la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1985, de 6 de marzo, en relación con las limitaciones legales de las facultades reconocidas en el artículo 23 CE:

> *"El artículo 23.2 de la CE consagra el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas, con los requisitos que señalen las leyes. Como ya hemos declarado en anteriores ocasiones (Sentencia de 20 de febrero de 1984), el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implica también necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley, que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios*

del proceso de decisión. Y naturalmente si estos límites condicionan la actuación del legislador, con igual fuerza, cuando menos, han de condicionar la actuación de los propios órganos representativos al adoptar éstos las medidas de estructuración interna que su autonomía les permite."

Obviamente el concejal que acceda a la información sólo puede utilizar los datos en el ámbito de sus competencias, es decir, para el control de la actividad del ente de la Administración Local correspondiente, ya que otro uso seria incompatible con dicho fin, todo ello, además, sin perjuicio del deber de guardar la correspondiente confidencialidad y sigilo sobre el contenido de la misma que deba ser objeto de protección de datos, sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros, deber de reserva al que, por lo demás, expresamente se refiere el artículo 16.3 ROF .

Como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia TSJ de Castilla y León, num. 397/2022 de 25 marzo, con cita a su vez de la STSJ Castilla y León, de 3 de junio de 2011, en relación al derecho de información de los concejales:

"El hecho de que por esta vía llegue a conocimiento de los concejales documentos o datos que puedan afectar a la intimidad de las personas o a su imagen, que pueda afectar a su seguridad, o relativas a materias clasificadas o relativas a materias amparadas por secreto urbanístico, lo que supone e implica para el concejal es que tan solo podrá utilizar tales noticias o información para el desarrollo de su función pero no para otras finalidades, como así lo viene reconociendo con reiteración la Jurisprudencia del T.S. En todo caso cuando se está permitiendo a los miembros de las Corporaciones locales tener conocimiento de esta información (…) no significa (…) que se esté publicando dicha información, ya que de publicidad se habla cuando esta información se traslada al público, y los concejales o miembros de las corporaciones locales no son "público" en relación con el Ayuntamiento por el cual han sido elegidos."

No obstante lo anterior, también es criterio de este organismo que dicho tratamiento deberá respetar en todo caso los principios de aplicación al tratamiento de datos personales, recogidos en el artículo 5 del RGPD.

En particular, se deberá cumplir el principio de minimización de datos, establecido en el artículo 5.1.c) RGPD, que exige que los datos personales sean "adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados".

La aplicación del principio de minimización de datos justifica el tratamiento consistente en la comunicación de aquella información que contenga únicamente los datos personales imprescindibles para el desarrollo de las funciones que correspondan (finalidad determinada en el art. 77 de la LRBRL). Por contra, una comunicación de datos sistemática, indiscriminada y sin verificación previa de su necesidad en relación con dicha finalidad legítima no sería compatible con el referido principio de minimización.

Este principio implica, que el acceso a la información municipal, que incluya determinados datos de carácter personal, sin consentimiento de los afectados se vinculará necesariamente al ejercicio de las funciones que correspondan en cada caso al concejal de que se trate, en los términos previstos en la legislación de régimen local citada.

Igualmente, la aplicación del principio de minimización de datos implica hacer, en cada caso concreto, un ejercicio de ponderación para evaluar las implicaciones que puede tener el ejercicio del derecho de acceso a información de los concejales para los derechos de las personas afectadas, entre ellos, el derecho a la protección de los datos personales (artículo 18.4 de la CE), ponderan-

do, entre otras cuestiones, las circunstancias del caso concreto, los datos personales que se contienen en la documentación solicitada, los términos y la concreción con los que se formula la petición o los posibles sujetos afectados.

Y deberá tenerse una especial cautela en aquellos supuestos en los que la información a la que se accediese contuviese datos personales de categoría especial indicados en el artículo 9.1 del RGPD, o datos personales relativos a condenas e infracciones penales (artículo 10 del RGPD). En tales casos, debería valorarse la posibilidad de facilitar la información de forma anonimizada, es decir, sin hacer referencia a datos personales, siempre y cuando con ello no se desvirtúe la legítima finalidad prevista en la LRBRL y el ROF.

Igualmente, debe tenerse presente el límite de uso de los mismos recogido en el artículo 5.1. b) del RGPD que establece que estos serán "recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; ... («limitación de la finalidad»)". Ello supone que la utilización de datos personales que obren en la información recibida por las personas que sean miembros de una corporación local deberá limitarse al ejercicio de sus funciones legalmente previstas, sin que sea posible una difusión posterior de aquellos que no esté igualmente amparada por el cumplimiento de alguna de las condiciones establecidas en el art. 6.1 del RGPD, legitimadoras de un tratamiento.

De esta forma, cualquier otro tratamiento que pudiera realizarse a partir del conocimiento de datos personales de los interesados, y que no se justificara en el ejercicio de sus funciones, implicaría, de entrada, un cambio de finalidad que requeriría el consentimiento de la persona interesada o bien el amparo por ley.

Por tanto, deberá ser la entidad reclamada la que, respetando el sentido del silencio positivo que tiene la falta de resolución expresa y antes de facilitar la información al concejal reclamante, realice una ponderación de los derechos e intereses en conflicto, y siempre que ello sea posible, cumplir el deber de información con el ofrecimiento de una información disociada, por ser la forma más respetuosa con el derecho fundamental a la protección de datos personales.

Sexto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

El artículo 16.1 ROF establece que *la consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general se regirá por las siguientes normas*:

a) La consulta general de cualquier expediente o antecedentes documentales podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los mismos o de copia al miembro de la Corporación interesado para que pueda examinarlos en el despacho o salas reservadas a los miembros de la Corporación. El libramiento de copias se limitará a los casos citados de acceso libre de los Concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno.

b) En ningún caso los expedientes, libros o documentación podrán salir de la Casa Consistorial o Palacio Provincial, o de las correspondientes dependencias y oficinas locales.

c) La consulta de los libros de actas y los libros de resoluciones del Presidente deberá efectuarse en el archivo o en la Secretaría General.

d) El examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria.

A su vez, el artículo 16.2 ROF establece que *En el supuesto de entrega previsto en el apartado a) del número anterior, y a efectos del oportuno control administrativo, el interesado deberá firmar un acuse de recibo y tendrá la obligación de devolver el expediente o documentación en un término máximo de cuarenta y ocho horas, o antes, en función de las necesidades del trámite del expediente en cuestión.*

Por último, de conformidad con lo dispuesto tanto en el art. 5.1 de la LOPDGDD como en el artículo 16.3 del ROF, el concejal está sujeto a un deber de confidencialidad, consistente en guardar reserva y garantizar la seguridad adecuada de los datos personales contenidos en la información que se le facilite, incluso con posterioridad a la finalización de su mandato.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> "*Acceso y copia de la [sic] denuncias de la Inspección de Trabajo recibidas en el Ayuntamiento de Almería durante los 4 últimos años, respuesta de la administración municipal y resultado de la denuncia*".

La entidad reclamada deberá, respetando el sentido del silencio positivo y antes de facilitar la información al concejal reclamante, realizar una ponderación de los derechos e intereses en conflicto, y siempre que ello sea posible, cumplir el deber de información con el ofrecimiento de una información disociada, por ser la forma más respetuosa con el derecho fundamental a la protección de datos personales, en los términos del apartado tercero del Fundamento Jurídico Quinto.

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Quinto y Sexto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Esta resolución consta firmada electrónicamente